

# 臺灣欲建立國家資歷架構之內外在驅力及現況分析

于承平

國立臺灣師範大學工業教育學系博士

## 一、前言

終身學習為終身進行之所有學習活動，其目標在於改善個人作為公民、從事社會及/或就業相關前景所需之知識、技能及能力，並應廣泛包含正規（formal）、非正規（non-formal）及非正式（informal）學習活動（European Commission, 2001）。依《終身學習法》對於終身學習範圍定義包含：正規教育之學習，即由國民教育至高等教育所提供，具有層級架構之學習體制；非正規教育之學習，即在正規教育之學習體制外，針對特定目的或對象所設計有組織之學習活動；及非正式教育之學習，即在日常生活或環境中所進行非組織性之學習活動。但由於非正式教育學習並無可表彰其能力之書面文件，就必須透過前學習認證，將其內在能力外顯化及可視化。

論及國家資歷架構也有學者稱作學歷資格架構，亦即在一整體架構中可以包含透過正規學習體系所取得學歷，以及非正規或非正式體系所取得的資格憑證，學歷（學位）跟資格（文憑或證書）是可以相互參照及銜接。歐洲資歷架構發布時英文全稱為 The European Qualifications Framework for Lifelong Learning（EQF），就是定位其目的為終身學習，該架構之主要面向是知識、技能及能力，也就是知識加上技能才形成每個人解決問題的能力，層級越高代表能處理更為複雜的問題及領導更多人員，並配合每個人職涯發展所需能力逐層晉級，強調是以職涯發展為基礎之終身學習。至於臺灣是否應發展資歷架構存在者不同見解及看法，惟本文僅分別就臺灣所面臨之內外在驅力及現況予以分析，期能引出對資歷架構更多的思考及評論。

## 二、內在驅力—少子女化衝擊及吸引外籍生就讀

依教育部統計處就已出生人口數所進行長期數據觀察顯示，高中職新生人數於 2013 學年起呈現大幅度負成長，大學一年級學生遞移至 2016 學年開始銳減；依《高級中等教育學生人數預測分析》向後推計各學年畢業生，由於虎年出生人口下降，2016 學年大學校院一年級入學新生數將減為 25 萬 2,058 人（中推估），較 2013 學年 27 萬 1,108 人減少 1 萬 9,050 人；12 年後之 2028 學年同樣遭遇虎年效應，大學一年級入學新生再降為 15 萬 6,408 人，隔年則略為回升至 16 萬 3,038 人。2013 至 2029 學年為止之未來 16 年間，平均年減近 7 千人，年減幅為 3.13 %（金允文，2014）。

另外 2018 年境外學位生就讀私立校院計 3 萬 7,047 人最多（占 6 成）、公立

2 萬 4,923 人（占 4 成），分別年增 15.7%及 4.3%，學位生就讀私立校院持續顯著增加；按學校類別觀察，就讀一般大學 4 萬 2,477 人（占 68.5%），技專校院雖僅 1 萬 8,872 人（占 30.5%），惟近 10 年人數成長 6.7 倍。2018 年新南向國家學生共計 5 萬 1,970 人，占境外學生總數之 4 成 1，呈逐年走高趨勢，年增幅達 25.6%，前 3 大來源國分別為馬來西亞、越南及印尼，合計 4 萬 1,512 人，占新南向國家學生總數 8 成（林效荷，2019）。

臺灣在教育部及高等教育評鑑中心基金會的努力下，分別與馬來西亞及越南簽署《臺馬學歷資格互認聲明》、《臺越高等教育文憑及培訓課程互認協定》，且馬來西亞完成協定簽署後，來臺學生呈現顯著增長，這也意謂著臺灣高等教育辦學品質是獲得東南亞國家高度認可，只要來臺所修讀的學位能獲得本國承認，將能吸引更多外籍學生，此舉亦能舒緩少子女化下，學校辦學經營壓力。而且來臺學生有相當比例是為學習華語而來，臺灣更應善用此一優勢，吸引外籍學生就讀。

其次，資歷架構是包含一國義務教育後所有學制及其背後支撐的品質保證制度，其學制可以是高中職、技專及大學校院及職業教育及訓練機構，爰當二國完成資歷架構相互對照及認可，代表者義務教育後學制全面互認，若能加入區域資歷架構，更能省卻逐國簽署，直接透過區域資歷架構與該區域內所有國家完成對照。同時，臺灣積極推動中小學國際教育，無可避免亦會碰觸到此項議題，且國外多採離校證書，非臺灣所採畢業證書模式，所以若能搭配資歷架構分層資格憑證，更有助於外籍生來臺就讀高級中等以下學校，擴展學生國際視野。

尤其臺灣目前對於持國外學歷者來臺就學或就業者，仍須依據《高級中等學校辦理學生國外學歷採認辦法》及《大學辦理國外學歷採認辦法》進行國外學歷採認，且須建立「教育部外國大學參考名冊查詢系統」並逐年更新，惟若外籍學生來臺就學持有的是資格憑證而非學歷時，將如何採認，即是一大課題；且臺灣是依據外國大學參考名冊進行學歷採認，但是外國大學學制相當多元，並非只授予學位尚有其他型態資格證書，若外籍學生持有大學授予第 5 級證書或文憑，將如何對照臺灣學制，均為臺灣追求國際化同時所不可面對的問題。

### 三、外在驅力—達成跨國間資歷相互採認及促進人才移動

歐洲從 2002 年職業教育與訓練之哥本哈根宣言開始，推動一系列進程措施，並於 2004 年馬斯垂克公報（The Maastricht Communiqué）開始發展歐洲資歷架構及「發展及實施歐洲職業教育與訓練之學分轉換制度（European Credit transfer system for VET, ECVET）」，嗣後歐盟各國資歷架構須符合波隆納歷程 2005 年 5 月《柏根公報》（Bergen Communiqué）三層級的學位資格架構，歐洲資歷架構從職業教育與訓練開始，進一步納入學術體系完成全面性架構（于承平、林俞

均，2012）。

至於東南亞國協資歷參考架構（ASEAN Qualifications Reference Framework, AQRF）基礎，必須溯及至 1955 年各國經濟部長共同簽署東南亞國協服務協定架構（ASEAN Framework Agreement on Service, AFAS），AFAS 目標在於實質刪減東南亞國協服務貿易障礙，其主要在簽訂專業服務資歷相互承認協議（Mutual Recognition Arrangements, MRAs），初步作法在使簽署會員國得以相互承認所培育人才之專業服務資歷（ASEAN, 2013; Bateman, Mike, 2013）。

此外 APEC 於 2012 年俄羅斯年度領袖會議所提出「領袖宣言」，承諾「促進跨境教育合作」，其係基於自願及個別經濟體一致共識下，促進跨境教育合作，並於 APEC 內各經濟體間推動教育服務交流，APEC 重點工作則在依現存雙邊協定網絡下，加強經濟體間學生、研究人員及教育機構間移動力，以培育推動區域經濟成長所需之人力資本（王聖閔，2014；教育部，2014；APEC, 2013）。惟不論區域資歷架構建立之背後因素，或是推動跨境教育，都是在於促進區域內人才培育及使專業人才相互移動，這才能在不同文化背景人才共同激盪下，產生更多的創意及創新商品及服務。

臺灣與紐西蘭在 WTO 架構下以會員身份簽署臺紐《紐西蘭與臺澎金馬個別關稅領域經濟合作協定》（Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation, ANZTEC），該協定第 13 章跨境服務貿易之第 13 條規定，締約一方係自主地給予承認者，應提供適當機會予締約他方，以證明在其境內取得之學位、經歷、執照、證書或所取得之資格應被承認。締約雙方同意促使在相關的專家、管制者及/或產業間建立對話機制，以鼓勵達成資格及/或專業註冊承認之觀點，分享並維持資格承認程序（臺灣 ECA、FTA 總入口網，2013）。

臺灣積極推動參與之《區域全面經濟夥伴協定》（ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），強調以東南亞國協為中心（ASEAN Centrality），以 5 個「東協加一」FTA 為基礎，進一步深化整合各個 FTA 的自由化程度，目標係為建立一個現代化、廣泛、高品質的區域自由貿易協定，其中各國談判議題涉及資歷架構者為該協定草案第 9 項自然人移動。此外另一「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP），談判成員國包括美國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞、越南、汶萊、墨西哥、智利及秘魯等 12 國，其中大多為臺灣主要的貿易夥伴，占臺灣對外貿易額比例超過 3 成，其重要性不言可喻。惟美國川普總統宣布退出 TPP，TPP11 個成員國於越南峴港 APEC 領袖會議期間發表聯合聲明，宣布就核心議題達成共識，並將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive

Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) (中華民國外交部，2019a；2019b)。

臺灣於 RECP/CPTPP 草案研議時，即已規畫建立資歷架構可行性，因為其中一大議題為自然人移動，這不僅僅是觀光旅遊，更涉及到跨國求學、就業或長期居留等，為解決該類問題，就必須進行國與國間雙邊或多邊之學歷及專業資格的相互承認。但臺灣目前開放外籍人士來臺就業多為勞力密集產業，用以取代基層勞動力不足，或是隨著外籍公司派駐臺灣工作之白領階級人才，及大量進用與臺灣學制類似之大陸籍專業人士，至於由臺灣公司所直接雇用外籍人士究屬少數，亦無承認其本國所取得之學位、經歷、執照、證書或所取得資格，作為擔任職位及敘薪需求，也因此缺乏建立資歷架構誘因，除非因加入區域經貿協定，由會員國要求所帶來之壓力。

即使 APEC 所倡議之促進跨境教育及人才移動，也是必須植基於雙邊及多邊協定，亦即為自由貿易協定或區域自由貿易區，惟依經濟部國際貿易局網頁顯示資料，臺灣僅與 8 國簽定自由貿易協定，其中 6 國屬中南美洲國家，往來經貿金額不大，亞太地區僅新加坡及紐西蘭，導致欠缺面對國際人力移動壓力。而臺灣真正開始規劃臺灣資歷架構主要誘因，則是依《臺馬學歷資格互認聲明》必須三年續約一次，每次續約都必須重新檢視雙方認可學校，也就是在國際要求下使得臺灣必須思考規劃資歷架構，因為只要完成雙邊資歷架構對照，即是認可彼此所發給之學位及資格憑證，無須再就認可學校及課程逐一檢視。

#### 四、臺灣欲發展資歷架構現況分析

全球最早推動資歷架構國家為澳洲、紐西蘭、南非及英國，又稱為第一代資歷架構國家，主要在於高中職及大學並不普及，為使完成義務教育離校學生能夠取得就業所需技能，普設職業教育與訓練機構或學校，同時建立職業資格架構，該架構亦須整合至國家職業體系，也就是說每一層級資格證明可擔任那些職業、職種或職位都事先完整規劃，逐層晉級後，亦會調昇至更高職位，至俟後大學及高中職數量增多後，才將學術及職業教育體系整併成完整架構(UNESCO, 2017)。

但臺灣於 1996 年《教育改革總諮議報告書》提出教育鬆綁之教育改革基本方針，並開始普設大學及科技校院，依據教育部統計，臺灣 25 至 34 歲人口受高等教育人數在 2015 年首次超過 70%，相較 2005 年增加 15.7%，達到 71.6%，亦較經濟合作發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 成員國平均值 41.8% 高出約 30% (教育部統計處，2017)。同時在臺灣進入大學校院甚或研究所修讀碩博士學位相當容易情況下，資歷架構所提供義務教育後離校就業，無法循一般升學管道取得學位者之終身學習功能，對臺灣就相

對不具吸引力。

《產業創新條例》第 18 條規定，原訂定中央目的事業主管機關應辦理產業人才職能基準及推動產業人才能力鑑定相關業務，於 2017 年修正條文增列促進上述事項之企業採納、民間參與及國際相互承認。不外乎就是希望依據職能基準所發給之資格憑證能夠為企業採認及認同，這也是資歷架構能被廣泛採用，最需克服因素，但是依辛炳隆、江哲延（2011）研究發現，持有專門職業及技術人員考試及格證書與金融從業人員證照，對於勞工薪資皆有正向顯著影響，但持有技術士證照、電腦證照、語文認證及其他證照勞工，相較於未持有專業證照勞工，將不會有較高薪資所得，甚至對薪資有負向影響。至於擁有資訊證照可以讓學生有更好謀職機會，但不保證一定有較高收入，另外持有技術士證照無法獲得較高薪資原因，或可歸因於該類證照尚未被普遍認同。基此，或許教育部在研訂資歷架構時，可將考試院及財團法人臺灣金融研訓院所頒發證書納入考量。

其次，臺灣在規劃十二年國民基本教育課程綱要時，許多重要內涵係參考芬蘭國家基本教育核心課程進行規劃，或許可參考芬蘭建構資歷架構作法，規劃臺灣資歷架構，因為芬蘭資歷架構係由該國教育文化部主導規劃，其完全對照至歐洲資歷架構，除融入職業教育與訓練部門資格證照外，大學部分亦與臺灣相似，分為普通大學及應用科學大學（相當於我國科技大學），至於原屬歐洲資歷架構 1 到 4 層級，經芬蘭簡化層級 2 為基本教育證書/課程（類似於我國國中畢業證書），層級 4 為一般/職業中等教育後證書/課程（類似我國高中畢業證書），免除義務教育後各年級逐級認證及品質保證過程。

芬蘭於 2008 年由教育文化部（Ministry of Education and Culture）成立國家資歷架構委員會，亦與臺灣類似，其係由相關利害關係人所組成，包括相關部會、職業及訓練機構、大學校院、教會、各相關協會總會、成人教育代表、不同教育階段學生組織代表、地方政府相關局處以及社會夥伴。主要目標在定義各層級學習成果、定出某一資歷應放置於那一層級之準則。此外該委員會並須提出資歷架構應如何維護、更新及發展方式，及建立對應品質保證模式等（FNAE & MEC, 2018）。

芬蘭資歷架構（The Finnish National Framework for Qualifications and Other Competence Modules, FiNQF）於 2017 年 3 月 1 日發布實施，其內涵詳如表 1 所示（FNAE & MEC, 2018）：

表 1 對照至芬蘭資歷架構之資歷及課程表（Qualifications and syllabi referenced to the Finnish National Framework for Qualifications and Other Competence Modules）

層級	資歷及課程
1	無
2	基本教育證書/課程
3	無
4	一般中等教育後證書/課程 通過大學許可入學測驗 中等教育後職業資歷 監獄服務基本測驗 消防隊員資歷 緊急回應中心作業員資歷
5	職業專家資歷 副官員資歷（消防及救援服務） 空中交通管制職業資歷
6	學士學位（應用科學大學） 學士學位（一般大學）
7	碩士學位（應用科學大學） 碩士學位（一般大學）
8	一般大學及國防大學之科學及藝術研究所學位（執照及博士學位） 總參謀長學位 獸醫學專家學位 醫學專家學位 牙醫專家學位

資料來源：FNAE &amp; MEC（2018）

## 五、結語

雖於 2005 年前，歐洲僅有法國、愛爾蘭及英國建立 NQF，至 2015 年已有 31 個國家對照到歐洲資歷架構，全球則有超過 150 個國家建立資歷架構，若以聯合國 193 個主權國家計算，則有超過 77.7% 國家已建置國家資歷架構（UNESCO, 2017）。但是在臺灣並無因就業環境所帶來進用外籍專業白領人士需求、就學環境則因高等教育擴張及少子女化影響，導致容易取得學位，亦無逐級晉級之終身學習需求。因建立資歷架構所帶來優勢，現階段對臺灣而言均不具誘因，也就是臺灣遲未建立資歷架構之主因，因為當投入大量人力、物力、財力所得到的資歷架構若未能有具體效益，難免招致浪費公帑之議，而現今對於臺灣而言，僅存在因少子女化導致大學校院經營壓力，而有跨國學歷相互認可，吸引外籍生來臺就讀誘因。

教育部委託研究提出臺灣資歷架構草案，對於臺灣談判加入 RECP/CPTPP 具有相當優勢，代表臺灣已在規劃資歷架構，無須考量臺灣加入後如何解決人才

移動所面臨學歷及資格憑證承認問題；其次，臺灣若加入 RECP/CPTPP 或與他國簽定自由貿易協定，並依該協定進行資歷架構對照，因均是在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）架構下所進行，將可能面對非邦交國要求臺灣以 WTO 會籍名稱，即臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域（The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）（簡稱「中華臺北」），作為臺灣資歷架構名稱，此時或可參考大英國協國家作法，先採國家資歷架構（National Qualifications Framework, NQF）作為資歷架構名稱，嗣後受到國際普遍認可後再修正為臺灣資歷架構（Taiwan Qualifications Framework, TWQF）。

### 參考文獻

- 于承平、林俞均（2012）。歐洲哥本哈根歷程之探討與啟示。**教育研究與發展期刊**，8（3），199-232。
- 中華民國外交部（2019a）。「區域全面經濟夥伴協定（RCEP）」簡介。臺北市：作者。
- 中華民國外交部（2019b）。「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）簡介。臺北市：作者。
- 王聖閔（2014）。2014 年跨境教育合作議題分析。**APEC 通訊**，173，6。
- 教育部（2014）。教育部支持「APEC 跨境教育合作」倡議。臺北市：教育部國際及兩岸教育司。
- 金允文（2014）。大專校院大學一年級學生人數預測報告（103-118 學年度）。臺北市：教育部統計處。
- 辛炳隆、江哲延（2011）。專業證照對薪資影響之淺析。**T&D 飛訊**，124，1-13。
- 林效荷（2019）。107 年大專校院境外學生概況。**教育統計簡訊**，105。取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/107%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2%E5%A2%83%E5%A4%96%E5%AD%B8%E7%94%9F%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>
- 教育部統計處（2017）。我國高等教育簡析與國際比較。**教育統計簡訊**，82，1-2。

- 臺灣 ECA、FTA 總入口網（2013）。臺灣、澎湖金門馬祖個別關稅領域與紐西蘭經濟合作協定（中譯本）。臺北市：經濟部國際貿易局。取自 <http://fta.trade.gov.tw/pimage/20140311194627086.pdf>
  
- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). (2013). *Advancing the Promotion of Cross-border Education Cooperation*. Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat. Retrieved from [http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/2013/2013\\_amm/annexa.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/2013/2013_amm/annexa.aspx)
  
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). (2013). *Specifications for The ASEAN Qualifications Reference Framework*. Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat. Retrieved from [http://ceap.org.ph/upload/download/20138/27223751388\\_1.pdf](http://ceap.org.ph/upload/download/20138/27223751388_1.pdf)
  
- Bateman, A., Mike, C. (2013). *ASEAN Qualifications Reference Framework – Education and Training Governance : Capacity Building for National Qualifications Frameworks (Consultation Paper)*. Retrieved from [http://ceap.org.ph/upload/download/20138/27223044914\\_1.pdf](http://ceap.org.ph/upload/download/20138/27223044914_1.pdf)
  
- European Commission. (2001). *Making A European area of lifelong learning a reality*. Brussels: Author. Retrieved from [http://viaa.gov.lv/files/free/48/748/pol\\_10\\_com\\_en.pdf](http://viaa.gov.lv/files/free/48/748/pol_10_com_en.pdf)
  
- Finnish National Agency for Education & Ministry of Education and Culture. (FNAE & MEC). (2018). *Report on the referencing of the Finnish National Qualifications Framework to the European Qualifications Framework and the Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*. Retrieved from [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/190482\\_report\\_on\\_the\\_referencing\\_of\\_the\\_finnish\\_national\\_qualifications\\_framework.pdf](https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/190482_report_on_the_referencing_of_the_finnish_national_qualifications_framework.pdf)
  
- United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Global Inventory of Regional Qualifications Frameworks 2017: Volume I – Thematic Chapters*. Hamburg, Germany: UNESCO Institute for Lifelong Learning. Retrieved from [https://unevoc.unesco.org/up/NQF\\_Global\\_Inventory\\_volume\\_I.pdf](https://unevoc.unesco.org/up/NQF_Global_Inventory_volume_I.pdf)

